

FR_GERICHTE 602 2024 58 vom 26. Mai 2025

FR Kantonsgericht, 2025-05-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2024_58

FR: FR_GERICHTE 602 2024 58 du 26 mai 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2024 58 del 26 maggio 2025

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

Volltext

Tribunal cantonal TC Kantonsgericht KG Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg T +41 26 304 15 00 www.fr.ch/tc — Pouvoir Judiciaire PJ Gerichtsbehörden GB 602 2024 58 Arrêt du 26 mai 2025 IIe Cour administrative Composition Président : Johannes Frölicher Juges : Dominique Gross, Vanessa Thalmann Greffière-rapporteuse : Maude Roy Gigon Parties A. _____, recourante, représentée par Me Nicolas Kolly, avocat contre DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT, autorité intimée, COMMUNE DE B. _____, autorité intimée, représentée par Me Jonathan Rey, avocat

Objet Aménagement du territoire et constructions – mise en conformité de constructions érigées en zone agricole Recours du 2 mai 2024 contre les décisions du 12 février 2024 et du 19 mars 2024 Tribunal cantonal TC Page 2 de 14 considérant en fait A. A. _____ est propriétaire de l'art. ccc du Registre foncier de la Commune de B. _____. Cette parcelle se situe hors de la zone à bâtir selon le plan d'aménagement local (PAL). B. Le 26 novembre 2020, la commune a informé la propriétaire qu'il lui était demandé de régulariser la situation concernant l'enclos pour chiens installé sur sa parcelle en soumettant une demande de mise en conformité, selon la procédure simplifiée, sur l'application FRIAC. La propriétaire a déposé une demande de permis de construire en la procédure simplifiée pour la mise en conformité de cet enclos pour chiens, comprenant un nouveau couvert – d'environ 3.53 m sur 1.35 m et d'une hauteur de 2.60 m – attendant à un « chenil » existant (bâtiment n° ddd), six niches surélevées avec avant-toit et une clôture d'une hauteur maximale de 2.04 m. Le projet a suscité plusieurs oppositions, motivées notamment en raison des nuisances sonores liées aux aboiements des chiens. Tous les services de l'Etat consultés ont émis des préavis favorables avec ou sans conditions, à l'exception du Service des forêts et de la nature (SFN), section nature et paysage, qui a rendu un préavis défavorable le 26 août 2022. Ce service a en particulier constaté que la clôture sud-est ainsi que trois niches ne respectaient pas la distance minimale réglementaire par rapport à une haie protégée et a proposé deux solutions: le déplacement de la clôture et des niches afin de respecter la distance en question ou, si celle-ci ne peut pas être respectée, le dépôt d'une demande de dérogation aux mesures de protection des boisements hors-forêts accompagnée de mesures compensatoires. Le 24 juillet 2023, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a informé la propriétaire qu'elle envisageait de refuser l'autorisation spéciale pour les aménagements réalisés, dès lors que, outre le fait que le dossier était incomplet faute de demande de dérogation pour le non-respect de la distance minimale vis-à-vis de la haie protégée, aucune des exceptions admissibles en zone agricole au sens des art. 24 ss de la loi

du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) n'était remplie. La propriétaire s'est déterminée le 25 octobre 2023. C. Par décision du 12 février 2024, la DIME a refusé de délivrer l'autorisation spéciale. Elle a estimé que les conditions prévues par l'art. 24c al. 4 LAT n'étaient pas réunies, dès lors que la réalisation de six niches, d'un couvert et d'un enclos ne correspondait pas à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles. Elle a ensuite retenu que ces aménagements étant de nouvelles constructions, ils ne pouvaient pas être admis en tant que travaux de transformation pour la détention d'animaux à titre de loisir au sens de l'art. 24e LAT. Enfin, elle a considéré que les motifs à l'appui de la demande relevaient de la convenance personnelle et présentaient donc un caractère subjectif, de sorte que les aménagements n'étaient pas imposés par leur destination et ne pouvaient pas être admis sous l'angle de l'art. 24 LAT. Par décision du 19 mars 2024, la commune a ordonné la démolition de l'enclos, impartissant un délai au 30 avril 2024 à la propriétaire pour remettre le terrain en état tel qu'il était avant d'accueillir la nouvelle construction. Tribunal cantonal TC Page 3 de 14 D. Par mémoire du 2 mai 2024, la propriétaire recourt contre ces décisions auprès du Tribunal cantonal. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à leur annulation et, principalement, à la délivrance de l'autorisation spéciale et du permis de construire requis, subsidiairement, au renvoi de la cause aux autorités intimées pour complément dans le sens des considérants et nouvelles décisions. Elle requiert également l'octroi de l'effet suspensif et, à titre de mesure d'instruction, son audition. A l'appui de ses conclusions, la recourante fait en substance valoir que la commune n'a aucune compétence pour prononcer la démolition de l'enclos, l'objet du litige étant limité au refus du permis de construire. Sur le fond, elle soutient que les niches ne sont pas des installations fixées au sol, de sorte qu'elles ne nécessitent pas une autorisation de construire spécifique. Elle explique également que l'enclos se situe à l'emplacement de l'ancien jardin, déjà délimité par un mur en béton et une clôture d'environ 1.20 m, qu'elle a adapté notamment en augmentant la hauteur à 1.80 m. Elle relève en outre que les niches, le couvert et l'enclos, consistant en des transformations de faible impact sur l'environnement, doivent être compris dans la notion de détention d'animaux à titre de loisir. Elle rappelle que le but de l'enclos était de pouvoir recueillir les chiens de son père qui a été contraint de déménager en Suisse, que les chiens étaient initialement au nombre de sept mais qu'il n'en reste actuellement plus que trois et qu'elle n'a aucunement l'intention de faire de l'élevage ou d'acquérir d'autres chiens. Elle souligne donc que les nuisances causées par les chiens tendent à diminuer de plus en plus. L'enclos respectant de plus les conditions d'une détention respectueuse des animaux, elle estime que les conditions de l'art. 24e LAT sont respectées. De l'avis de la recourante, les conditions de l'art. 24c LAT sont également remplies. Elle explique en effet que les transformations apportées à l'ancien potager ne sont pas significatives, puisqu'elle a uniquement utilisé l'infrastructure – soit le mur en béton et la clôture l'entourant – pour en faire un enclos pour chiens, en augmentant la hauteur de la clôture. Concernant le préavis négatif du SFN, elle estime qu'une dérogation pourra de toute manière être octroyée mais se dit néanmoins prête à retirer les niches situées à proximité de la haie protégée. Elle soutient partant que la clôture doit bénéficier de la garantie de la situation acquise, tout comme en soi la transformation de l'ancien jardin potager en enclos pour chiens. E. Par lettre du 7 mai 2024, la Juge déléguée à l'instruction souligne que la décision de la DIME porte sur le refus d'autorisation spéciale pour la mise en conformité de l'enclos pour chiens et que, comme relevé à juste titre par la recourante, la commune n'est pas compétente pour prononcer sa remise en état, de sorte que sa décision ne peut être comprise que comme un refus de permis de construire pour les travaux en question. Elle

informe les parties que, le recours étant également dirigé contre l'autorisation spéciale de la DIME, il a effet suspensif de par la loi. F. Dans ses observations du 24 juillet 2024, la commune conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours. Elle précise qu'elle a par inadvertance omis de mentionner expressément dans sa décision du 19 mars 2024 que la demande de mise en conformité était rejetée. Elle relève que le projet consiste en un « chenil » comportant six niches, un couvert et des clôtures de 1.80 m de hauteur en zone agricole, sur une superficie de 260 m². Elle estime que les aménagements réalisés sont soumis à permis de construire et qu'ils ne peuvent pas être autorisés sous l'angle des art. 24c et 24e LAT, dès lors que les conditions ne sont pas remplies. Le 17 septembre 2024, la DIME conclut au rejet du recours, en renvoyant à sa décision et à son dossier. Tribunal cantonal TC Page 4 de 14 Dans ses contre-observations du 25 octobre 2024, la recourante maintient ses conclusions. Elle précise qu'elle n'a jamais eu l'intention de transformer l'ancien potager en chenil ni d'accueillir d'autres chiens à l'avenir, mais simplement d'adapter l'ancienne structure de son jardin afin d'accueillir les chiens de son père, dont le nombre est passé de 7 à 3. De plus, elle réitère et développe les arguments soulevés dans son recours selon lesquels les aménagements litigieux doivent être admis tant sur la base de l'art. 24e LAT que de l'art. 24c LAT. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits (cf. art. 30 al. 1 let. a et 79 à 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) par la propriétaire concernée par le refus d'autorisation spéciale et de permis de construire, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA et de l'art. 141 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). En outre, l'avance de frais ayant été versée en temps utile, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur ses mérites.

1.2. Comme indiqué dans la lettre du 7 mai 2024, la décision attaquée de la DIME porte sur le refus d'autorisation spéciale pour la mise en conformité de l'enclos pour chiens. Il s'ensuit que, dans sa décision du 19 mars 2024, la commune ne pouvait que refuser le permis de construire et non exiger la remise en état du terrain, faute de compétence (cf. art. 167 al. 4 LATEC). Du reste, dans ses observations du 24 juillet 2024, la commune reconnaît qu'elle a omis de mentionner expressément que la demande de mise en conformité était rejetée; elle ajoute également qu'elle s'est limitée à indiquer la conséquence de ce refus de permis de construire, à savoir que si la recourante ne démolit pas les aménagements réalisés, une procédure de rétablissement de l'état de droit sera ouverte par la DIME. Il résulte de ce qui précède que le dispositif de la commune ne peut être compris que dans le sens où le permis de construire est refusé et que la procédure de rétablissement de l'état de droit est réservée.

2. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

3. 3.1. Aux termes de l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Tribunal cantonal TC Page 5 de 14 Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit

permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; voir aussi ATF 123 II 256 consid. 3; 120 Ib 379 consid. 3c). Sont considérés comme constructions tous les bâtiments en surface, y compris les abris mobiles, installés de manière non temporaire en un lieu fixe. L'exigence d'une relation fixe avec le sol n'exclut pas la prise en compte de constructions mobilières, non ancrées durablement au sol et facilement démontables (ATF 123 II 256 consid. 3). Hors de la zone à bâtir, l'assujettissement a ainsi été admis pour des clôtures et barrières (ATF 118 Ib 49), un jardin d'hiver, une véranda, une cabane de jardin, un pavillon d'agrément ou un couvert servant de garage (arrêts TF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 3; ddd.92/11993 consid. 2a et les références). Il en va de même pour des aménagements extérieurs tels que des balustrades préfabriquées, des colonnes en pierre ou une terrasse (arrêt TF ddd.156/2004 du 5 novembre 2004 consid. 3.3). Par ailleurs, dans un arrêt 602 2020 65 du 17 mars 2021, la Cour de céans a jugé qu'un tipi installé chaque été pendant plusieurs mois en zone agricole constituait une construction mobilière soumise à permis de construire, respectivement à autorisation spéciale, même s'il était démonté chaque hiver. La durabilité de l'installation, malgré son caractère amovible, a été le critère déterminant. De même, dans un arrêt AC.2007.0226 du 25 juin 2008, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois a considéré qu'un abri de jardin amovible (barnum) installé sur une parcelle non bâtie en zone village constituait une installation soumise à autorisation au sens de l'art. 22 LAT. La Cour a retenu que l'utilisation durable de l'installation pendant la belle saison, malgré son démontage chaque hiver, justifiait l'exigence d'une autorisation. Plus récemment, la Cour de céans a considéré qu'un abri pour chevaux mobile en zone agricole – même s'il était démonté à la fin de chaque période estivale et entreposé ailleurs – (cf. arrêt TC FR 602 2024 31 du 24 octobre 2024 consid. 3.2.3) ou une roulotte utilisée pour le stockage de matériel de travail, notamment destiné à l'entretien des abeilles, installée durablement en zone agricole (cf. arrêt TC FR 602 2024 95 du 9 décembre 2024 consid. 2.3), étaient soumis à l'obligation d'obtenir un permis de construire. 3.2. Au niveau cantonal, l'art. 135 LATeC prévoit que sont soumises à l'obligation d'un permis de construire toutes les constructions et installations conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, en chargeant les réseaux d'équipement ou en étant susceptibles de porter atteinte à l'environnement (al. 1). Ne sont pas soumises à l'obligation de permis les constructions et installations concernant notamment les routes et les améliorations foncières approuvées conformément à la législation spéciale à la suite d'une procédure d'enquête et d'opposition. Pour le surplus, le règlement d'exécution définit les objets dispensés de l'obligation de permis. (al. 3). L'art. 84 du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11) énumère les constructions et installations Tribunal cantonal TC Page 6 de 14 qui sont soumises à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure ordinaire et l'art. 85 ReLATeC celles qui y sont soumises selon la procédure simplifiée. En particulier, l'art. 85 al. 1 let. j ReLATeC dispose que sont soumises à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure simplifiée les autres constructions et installations de peu d'importance qui ne sont pas utilisées ni utilisables pour l'habitation et le travail, telles qu'antennes de

radio, abris pour petits animaux (poulaillers, clapiers...), garages, couverts à voitures ou places de stationnement, cabanes de jardin, bûchers, pergolas, couverts, jardins d'hiver non chauffés, biotopes, réservoirs de récupération d'eau de pluie, piscines et serres privées, sous réserve de l'art. 87 al. 1 let. b et e2 ch. 1 et 2. Quant à l'art. 87 ReLATEC, il prévoit les constructions et les installations qui sont dispensées de permis de construire. En particulier, ne sont pas soumises à permis les petites installations annexes telles qu'antennes paraboliques, terrasses de jardin non couvertes, cheminées de jardin privées, installations privées de jeux pour enfants, ainsi que les piscines à caractère saisonnier, démontées en fin de saison (al. 1 let. b), les constructions et les installations mises en place de manière temporaire à des fins touristiques ou de loisir pour une durée maximale de trois mois (al. 1 let. e1) et certaines installations sises à l'intérieur de la zone à bâtir, telles que les clôtures en treillis (al. 1 let. e2).

3.3. En l'occurrence, il ressort des plans et photographies annexés à la demande de permis de construire que l'enclos pour chiens litigieux, d'une surface d'environ 260 m², comprend un nouveau couvert – de 3.53 m sur 1.35 m et d'une hauteur de 2.60 m – attenant à un « chenil » existant, six niches surélevées à l'aide de quatre piliers en béton d'une hauteur d'environ 25 cm posés sur le sol et surmontées d'avant-toit, ainsi qu'une clôture métallique en treillis d'une hauteur maximale de 2.04 m érigée à l'emplacement du mur en béton et de la clôture qui délimitaient l'ancien jardin. Ces aménagements existent à tout le moins depuis l'été 2020, selon les courriels versés au dossier communal, et les niches n'ont pas été déplacées depuis lors. Quoiqu'il en soit, ce n'est pas le fait, comme le soutient la recourante, que les niches ne soient pas fixées au sol qui est décisif pour juger de leur caractère durable. La Cour a déjà considéré que le caractère amovible et facilement déplaçable d'un objet mobilier n'est pas déterminant pour le dispenser d'une autorisation (cf. arrêts TC FR précités 602 2024 31 consid. 3.2.2 et 602 2024 95 consid. 2.3). En l'occurrence, l'installation durable des niches sur la parcelle, à laquelle s'ajoute encore celle du nouveau couvert et de la clôture, affectent le sol et engendrent un impact sur l'environnement et l'aménagement du territoire. En vertu des dispositions légales et de la jurisprudence précitée, l'enclos pour chiens, y compris les niches installées durablement en zone agricole, ne peut manifestement pas bénéficier d'une dispense de permis de construire au sens de l'art. 87 ReLATEC et est donc soumis à l'obtention d'une autorisation spéciale pour construction hors zone à bâtir et d'un permis de construire. Le fait que cet enclos occupe l'emplacement d'un ancien jardin potager est sans incidence sur ce point, puisque, comme exposé ci-dessus, l'affectation de ce terrain a radicalement changé et de nouvelles installations y ont été ajoutées. Enfin, c'est le lieu de préciser que le fait que le nombre de chiens a diminué depuis le dépôt de la demande de permis de construire et que la recourante n'entend pas acquérir de nouveaux chiens ne modifie en rien ce constat. De même, il est rappelé que l'objet de la contestation est déterminé par les décisions de refus d'autorisation spéciale et de permis de construire – autrement dit par le projet ayant fait l'objet desdites décisions – et qu'un propriétaire ne peut donc pas modifier son projet.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 14 de construction au stade de la procédure de recours; il s'ensuit que le fait que la recourante indique être prête à enlever les trois niches qui ne respectent pas la distance minimale à la haie protégée n'a pas à être pris en compte en l'occurrence. Sur le vu de ce qui précède, il est constaté que le projet est soumis à permis de construire.

4. 4.1. Pour qu'une autorisation de construire hors de la zone à bâtir soit délivrée, la construction ou l'installation doit être conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) ou, alternativement, remplir les conditions des exceptions prévues aux art. 24 ss LAT. L'art. 25 al. 2 LAT dispose que, pour tous les projets de

construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Aux termes de l'art. 136 LATeC, les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir sont soumises à une autorisation spéciale de la Direction, délivrée lors de la procédure de permis de construire. L'art. 16a al. 1, 1ère phrase, LAT prévoit que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice, tandis que les art. 24 ss LAT fixent les exceptions admissibles hors de la zone à bâtir. En l'espèce, il est établi que la recourante n'exerce pas la profession d'agricultrice et que les constructions litigieuses ne sont pas destinées à une exploitation agricole. Ainsi, ces dernières ne répondent pas à un besoin agricole et ne peuvent pas être considérées comme étant conforme à l'affectation de la zone agricole.

4.2. Reste dès lors à examiner si la demande peut être autorisée sous l'angle des art. 24 ss LAT qui règlent les exceptions prévues hors de la zone à bâtir. En l'occurrence, l'examen des conditions des art. 24, 24a, 24b et 24d LAT peut être d'emblée écarté étant donné que l'implantation des aménagements litigieux hors de la zone à bâtir n'est pas imposée par leur destination (art. 24 LAT), qu'il ne s'agit pas d'un changement d'affectation sans travaux (art. 24a LAT), que l'on ne se trouve pas en présence d'une activité accessoire à une exploitation agricole (art. 24b LAT), qu'il ne s'agit pas d'un bâtiment d'habitation agricole (art. 24d al. 1 LAT) et que le projet ne concerne pas un bâtiment protégé (art. 24d al. 2 LAT). Seules peuvent donc entrer en considération l'application des art. 24c LAT (cf. consid. 5) et 24e LAT (cf. consid. 6).

5. 5.1. Aux termes de l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture (al. 3). Les Tribunal cantonal TC Page 8 de 14 modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5).

5.1.1. Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone à la suite d'un changement de réglementation. La garantie de la situation acquise ne profite ainsi qu'aux constructions érigées ou transformées de manière conforme au droit matériel en vigueur à l'époque (art. 41 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1; cf. ATF 127 II 209 consid. 2c). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; arrêt TF 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.1).

5.1.2. En application de l'art. 24c LAT, l'art. 42 al. 1 OAT prévoit qu'une transformation doit être considérée comme partielle et un agrandissement comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation, ainsi que de ses abords, est respectée

pour l'essentiel (al. 1 1ère phrase). Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (al. 2). La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances (al. 3). D'après la jurisprudence, l'identité du bâtiment est ainsi maintenue lorsque les modifications projetées sauvegardent pour l'essentiel le volume et l'apparence de la construction, et n'ont pas d'effets sensiblement nouveaux du point de vue de l'occupation du sol, de l'équipement et de l'environnement; les transformations doivent être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (cf. arrêt TF 1C_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.3.1). La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances (art. 42 al. 3, 1ère phrase, OAT). Tel est le cas lorsque la modification projetée sauvegarde dans ses traits essentiels les dimensions ainsi que l'apparence extérieure du bâtiment et qu'elle n'entraîne pas d'effets nouveaux notables sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. La transformation doit être d'importance réduite par rapport à l'état existant de l'ouvrage (ATF 127 II 215 consid. 3a; 123 II 256 consid. 4; arrêt TF 1C_480/2019 du 16 juillet 2020 consid. 4.1). Pour déterminer si l'identité de la construction ou de l'installation est préservée, il s'agit de comparer son état au moment de l'attribution du bien-fonds à la zone de non-bâtir avec celui que vise à réaliser la demande d'autorisation de construire (cf. MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24c LAT n. 26). 5.1.3. La directive de la DIME du 2 juillet 2018 sur les transformations partielles de bâtiments sis hors de la zone à bâtir et devenus non conformes à l'affectation de la zone (état en 2023) précise, en particulier, la nature des constructions et installations qui peuvent être autorisées sous l'angle de cette disposition, sous réserve de la légalité du bâtiment principal, du respect pour l'essentiel de son identité et de ses abords, ainsi que des limites d'agrandissements prévus par l'art. 42 al. 1 et 3 let. b OAT. Tribunal cantonal TC Page 9 de 14 Selon cette directive, des petites constructions peuvent être envisagées (p. ex. cabane de jardin ou réduit d'une surface de 6 m² maximum) pour autant qu'elles soient attenantes au bâtiment principal. 5.2. En l'espèce, il ne semble pas contesté que l'ancien jardin potager avait été légalement aménagé, incluant un mur en béton et une clôture délimitant son périmètre. Comme le soutient la recourante, les transformations qu'elle a apportées à l'ancien jardin potager pour créer l'enclos litigieux n'ont pas conduit à son agrandissement, la surface de 260 m² étant demeurée similaire. Cela étant, contrairement à ce qu'elle allègue, ces transformations ne peuvent en aucun cas être considérées comme n'étant « pas significatives ». En effet, si la nouvelle clôture a remplacé l'ancienne clôture au même emplacement, celle-là a été considérablement rehaussée, passant de 1.20 m à une hauteur de 1.80 m jusqu' à 2.04 m au maximum. A cela s'ajoute qu'un nouveau couvert – d'environ 3.53 m sur 1.35 m et d'une hauteur de 2.60 m – vient agrandir le « chenil » existant. De plus, six niches surélevées ont également été nouvellement installées. Dans ces conditions, il ne peut être question d'une simple transformation d'une clôture préexistante ayant le même impact sur le paysage et pouvant prétendre à la garantie de la situation acquise. Bien que ces aménagements soient situés sur l'ancien jardin potager, ils ont considérablement modifié non seulement son aspect extérieur mais aussi son affectation initiale en y ajoutant de nouvelles installations et en amplifiant celles existantes. De plus, ils ne visent pas à une meilleure intégration de la construction principale dans le paysage. Au contraire, la clôture, très visible dans un environnement agricole dépourvu de constructions proches hormis celles figurant sur la

parcelle concernée, nuit manifestement au paysage. En outre, les niches, le couvert et la clôture, qui ne sont pas attenants au bâtiment principal, ne respectent pas les conditions posées par la directive précitée (cf. consid. 5.1.3). Enfin, il ne peut être valablement prétendu – et la recourante ne le fait d'ailleurs pas – que l'enclos aurait pour objet un assainissement énergétique. Il s'ensuit que c'est à juste titre que la DIME a estimé que le projet ne pouvait pas être légalisé sur la base de l'art. 24c LAT. 6. 6.1. L'art. 24e LAT régit la détention d'animaux à titre de loisir en zone agricole et prévoit notamment que: "1 Des travaux de transformation sont autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités et conservés dans leur substance s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions respectueuses. 2 Dans le cadre de l'al. 1, de nouvelles installations extérieures sont autorisées dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige. Afin d'assurer une détention respectueuse des animaux, ces installations peuvent excéder les dimensions minimales prévues par la loi pour autant que les exigences majeures de l'aménagement du territoire soient respectées et que l'installation en question soit construite de manière réversible. 3 Les installations extérieures peuvent servir à l'utilisation des animaux à titre de loisir pour autant que cela n'occasionne pas de transformations ni de nouvelles incidences sur le territoire et l'environnement. 4 Les clôtures qui servent au pacage et qui n'ont pas d'incidences négatives sur le paysage sont autorisées aussi dans les cas où les animaux sont détenus en zone à bâtir. Tribunal cantonal TC Page 10 de 14 5 Les autorisations prévues par le présent article ne peuvent être délivrées que si les conditions prévues à l'art. 24d, al. 3, sont remplies. 6 Le Conseil fédéral règle les modalités. Il définit notamment le rapport entre les possibilités de transformation prévues par le présent article et celles prévues aux art. 24c et 24d, al. 1." Aux termes de l'art. 24d al. 3 LAT, les autorisations ne peuvent être délivrées que si la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur, qu'elle se prête à l'utilisation envisagée et qu'elle n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité (let. a), l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés (let. b), tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et que tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation de la construction ou de l'installation sont à la charge du propriétaire (let. c), l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée (let. d), aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. e). Cette norme est complétée par l'art. 42b OAT, dont l'al. 5 dispose que sont considérées comme des installations extérieures les installations qui sont nécessaires pour une détention convenable des animaux et qui ne sont ni couvertes ni entourées de parois, telles que les aires de sortie toutes saisons, les aires à fumier ou les clôtures. N'en font pas partie notamment: a. les installations qui servent uniquement à des activités à titre de loisir avec les animaux, tels que les terrains d'équitation ou d'exercice; b. les abris de pâturage. 6.1.1. L'art. 24e al. 4 LAT comporte une règle particulière concernant les clôtures: si ces dernières sont en principe exclues pour les activités non conformes à l'affectation de la zone comme la détention d'animaux à titre de loisir, les clôtures qui servent au pacage sont exceptionnellement autorisées, pour autant qu'elles n'aient pas d'incidences négatives sur le paysage (MUGGLI, art. 24e LAT n. 21 et les références citées). Il ressort du rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 24 avril 2012 relative à l'initiative parlementaire « Garde de chevaux en zone agricole » (FF 2012 6115, 6126) que : « L'al. 4 traite une problématique apparue en lien avec les clôtures hors de la zone à bâtir. Conformément au droit en vigueur, des clôtures ne

peuvent être posées pour des animaux détenus à titre de loisir que si le lieu de détention se trouve dans la zone agricole. Désormais, des clôtures pourront aussi être admises lorsque des animaux sont détenus dans la zone à bâtir mais avec un pacage à l'extérieur, à condition que la clôture soit utile pour le pacage. Ne sont autorisées que les clôtures pour des animaux qui sont ordinairement détenus sur un pâturage. En font partie, outre les animaux consommant des fourrages grossiers (à savoir bovins, chevaux, moutons et chèvres), les porcs et les volailles. La pose d'une clôture ne doit pas avoir d'effets défavorables sur le paysage. Il n'est pas autorisé d'utiliser des matériaux ou des couleurs trop voyants. Selon les cas, le type de clôture peut aussi se révéler incompatible avec le paysage (enclos grillagé p. ex.). » 6.1.2. Selon l'art. 2 al. 3 let. e de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1), un enclos est l'espace clôturé dans lequel des animaux sont détenus, y compris les aires de sortie, les cages, les volières, les terrariums, les aquariums, les viviers et les étangs de pêche. Par chenil, on entend l'enclos en plein air muni d'un logement ou d'un espace supplémentaire, accessible en permanence, situé à l'intérieur d'un bâtiment (art. 2 al. 3 let. h OPAn). L'art. 71 al. 1, 1ère phrase, OPAn dispose que les chiens doivent être sortis tous les jours et en fonction de leur besoin de mouvement. Lors de ces sorties, ils doivent aussi, dans la mesure du Tribunal cantonal TC Page 11 de 14 possible, pouvoir se mouvoir librement sans être tenus en laisse. L'al. 2 de cette disposition précise que s'ils ne peuvent être sortis, les chiens doivent néanmoins pouvoir se mouvoir tous les jours dans un enclos. Le séjour au chenil et la détention du chien attaché à une chaîne courante ne sont pas considérés comme des sorties. L'art. 72 OPAn prévoit que les chiens détenus à l'extérieur doivent disposer d'un logement et d'une place de repos appropriée. Cette règle ne s'applique pas aux chiens de protection des troupeaux durant la garde de ces derniers (al. 1). Les chiens doivent disposer d'une couche en matériau approprié (al. 2). Les chiens ne doivent pas être détenus sur des sols perforés (al. 3). En cas de détention en box ou en chenil, les enclos doivent satisfaire aux exigences de l'annexe 1, tableau 10 (al. 4). En cas de détention en box ou en chenil, chaque chien doit disposer d'une surface de repos surélevée et d'un abri où il peut se retirer. Dans des cas fondés, notamment si le chien est malade ou âgé, cet abri peut être omis (al. 4bis). Les chenils et les boxes adjacents doivent être munis d'écrans appropriés (al. 5). Le tableau 10 de l'annexe 1 de l'OPAn indique les dimensions des box et enclos pour les chiens domestiques : Ces dimensions ne peuvent être dépassées que si cela se révèle compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire et si les installations sont réalisées de façon « réversible ». La conformité des interventions projetées avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire est requise par plusieurs dispositions dérogatoires, dont celles des art. 24c al. 5, 24d al. 3 et 24e al. 5 LAT; cette exigence de conformité renvoie à la nécessité de procéder à une pesée Tribunal cantonal TC Page 12 de 14 globale des intérêts en présence, laquelle est quoiqu'il en soit requise par l'art. 24e al. 5 LAT en lien avec l'art. 24d al. 3 let. e LAT et l'art. 43a let. e OAT. Il n'existe aucun droit à disposer des dimensions recommandées par la législation sur la protection des animaux pour les installations extérieures, et une évaluation d'intérêts peut conduire à admettre des surfaces plus petites, proches des dimensions minimales (cf. MUGGLI, art. 24e LAT n. 17 et les références citées). 6.2. En l'espèce, comme déjà exposé ci-dessus, l'aspect de l'ancien jardin potager a été significativement modifié par les installations litigieuses. En particulier, la nouvelle clôture consiste en des panneaux rigides d'une largeur de plus de 2.5 m – constitués de fils métalliques en treillis – fixés sur des piquets scellés dans le sol, respectivement sur le muret en béton existant. Selon les plans produits, sa hauteur est comprise entre 1.80 m et 2.04 m (cf. notamment plan de situation et

plan de vue Nord-Est). De par ses dimensions, ses matériaux et son type (enclos grillagé), une telle clôture – qui délimite un périmètre de 260 m² dans un environnement agricole dépourvu de constructions proches hormis celles figurant sur la parcelle concernée –, a manifestement des effets défavorables sur le paysage. A cela s'ajoute que la nouvelle clôture n'est pas destinée à des animaux qui sont ordinairement détenus sur un pâturage (cf. rapport précité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, FF 2012 6126), mais à des chiens. En outre, la hauteur maximale de la nouvelle clôture atteint 2.04 m, ce qui excède ce qui est légalement prévu par le tableau de l'annexe 1 de l'OPAn (à savoir 1.80 m). La recourante n'a apporté aucune justification sur la nécessité de disposer d'une hauteur plus importante. La Cour de céans ne voit pour le reste pas en quoi le nouveau couvert – d'environ 3.53 m sur 1.35 m et d'une hauteur de 2.60 m – attenant au « chenil » existant (bâtiment n° ddd) pourraient être compris dans la notion de détention d'animaux à titre de loisir, ainsi que le soutient la recourante. Enfin, il peut encore être souligné que la recourante n'apporte aucun argument et encore moins ne démontre pour quelles raisons les chiens doivent obligatoirement être détenus dans un enclos à l'extérieur. En privilégiant des promenades régulières et en maintenant les chiens à l'intérieur de son habitation lorsqu'ils ne sont pas sortis, la construction de l'enclos litigieux s'avérerait superflue au regard des exigences de l'OPAn. D'ailleurs, au moment où la DIME a rendu la décision litigieuse, seuls quatre chiens étaient encore détenus dans cet enclos (cf. détermination du 25 octobre 2023); dans son recours, la recourante indique qu'il ne reste plus que trois chiens et qu'elle n'en prendra pas de nouveaux. Selon la fiche thématique « Protection des animaux – Chenils et box destinés à la détention de chiens » de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (cf. <https://www.blv.admin.ch>, Animaux, Protection des animaux, Détention des animaux de compagnie et des animaux sauvages, Chiens, Détenir un chien; consulté le 21 mai 2025), si un chien ne peut pas être sorti, il doit pouvoir s'ébattre dans un enclos clôturé ou dans le jardin. Le séjour au chenil et la détention du chien attaché à une chaîne courante ne sont pas considérés comme des sorties (cf. art. 71 al. 1-2 OPAn). La surface minimale d'un enclos d'ébats ne doit pas être inférieure aux valeurs de référence suivantes: 30 m² pour les chiens de moins de 20 kg, 40 m² pour les chiens entre 20 et 45 kg, et 50 m² pour les chiens de plus de 45 kg (ces chiffres correspondent à cinq fois la surface minimale d'un chenil pour un chien de la catégorie de poids correspondante). A supposer que les chiens ne puissent pas être sortis – ce que la recourante ne prétend toutefois pas –, il appert que, même en prenant en compte le chiffre le plus élevé étant donné que le poids des chiens n'est pas connu, la surface minimale requise pour un enclos d'ébats est largement dépassée. Tribunal cantonal TC Page 13 de 14 Sur le vu de ce qui précède, c'est à bon droit que la DIME a considéré que les installations litigieuses ne pouvaient pas être admises sur la base de l'art. 24e LAT. 7. La recourante requiert enfin qu'il soit procédé à son audition. La jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les références citées). En l'occurrence, la Cour de céans considère que la mesure d'instruction requise par la recourante s'avère inutile pour trancher la présente cause. En effet, l'audition de cette dernière ne changerait aucunement le sort réservé au recours, dès lors que les pièces versées au dossier – en particulier les plans et les photographies – permettent parfaitement de comprendre la situation de la parcelle

concernée et des installations réalisées. 8. Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées, étant précisé que, comme exposé au consid. 1.2 ci-dessus, la décision communale du 19 mars 2024 ne peut être comprise qu'en ce sens que le permis de construire requis est refusé et la procédure de rétablissement de l'état de droit – qui relève de la compétence de la DIME – réservée. 9. 9.1. La recourante qui succombe doit supporter les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.- conformément à l'art. 131 CPJA et aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12); ils sont compensés par l'avance de frais effectuée. Pour le même motif, elle n'a pas droit à une d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). 9.2. Il n'y a pas non plus lieu d'accorder une indemnité de partie à la commune, qui a fait appel à un mandataire professionnel. En effet, ses intérêts patrimoniaux n'étaient ici pas en cause et il est patent qu'aucune circonstance particulière ne justifiait l'appel à un mandataire extérieur, ce d'autant moins qu'elle n'avait en soi pas d'intérêts propres à défendre (cf. art. 139 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 14 de 14 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, les décisions de la DIME du 12 février 2024 et de la Commune de B._____ du 19 mars 2024 sont confirmées, étant précisé que cette dernière ne peut être comprise qu'en ce sens que le permis de construire requis est refusé et la procédure de rétablissement de l'état de droit réservée. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais effectuée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 26 mai 2025/vth/zdu Le Président La Greffière-rapporteure

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.